

El debate sobre derechos humanos y la apuesta de AMLO en materia de seguridad

FERNANDO RÍOS MARTÍNEZ*

Resumen: *el 1 de julio, México vivió un entusiasmo masivo por el triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). La narrativa que cautivó a gran parte de los electores fue su propuesta económica, la crítica a la violencia y la apuesta por el cambio de condiciones que favorecen la corrupción y violación de derechos humanos. En este artículo, analizaremos cuáles han sido las propuestas del presidente electo y su gabinete en materia de derechos humanos, en relación con la atención de la seguridad, con especial énfasis en la propuesta de la Guardia Nacional.*

Palabras clave: *Guardia Nacional, derechos humanos, seguridad pública.*

Abstract: *On July 1st, a wave of enthusiasm overcame Mexico after the electoral victory of Andrés Manuel López Obrador (AMLO). The narrative that captivated a significant part of the electorate was his economic proposal, his denunciation of violence, and the strategy of changing the conditions that encouraged corruption and human rights violations. This article analyzes the human rights proposals put forth by the president and his cabinet as they relate to security policy, with*

* Es secretario ejecutivo de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT). Egresado de la licenciatura de Filosofía y Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), de Ciencias Teológicas y la maestría en Políticas Públicas por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Con más de 20 años de trabajo en organizaciones sociales y de derechos humanos, actualmente representa políticamente a la RedTDT, conformada por 87 organizaciones en 23 estados de la República.

particular emphasis on the proposed National Guard.

Key words: *National Guard, human rights, public security.*

1. LA VIOLENCIA CRECIENTE

En los últimos años, México ha sufrido una doble crisis de seguridad y de derechos humanos que ha desembocado en una polarización violenta y riesgosa para nuestra sociedad. Ciertamente, ha habido un fortalecimiento del crimen organizado con la presunta participación de algunas instituciones gubernamentales, lo que ha tenido como resultado decenas de miles de personas desaparecidas, así como de víctimas de otros delitos y violaciones de derechos humanos. Por otro lado, las organizaciones de derechos humanos hemos documentado el grave deterioro institucional de las herramientas del estado mexicano para cumplir con su obligación de garantizar los derechos consagrados en la Constitución y en los diversos tratados internacionales.

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012–2018) registró 123 mil homicidios dolosos, 19% más que el sexenio de Felipe Calderón (2012–2018).¹ En 2018, el número de asesinatos se desbordó. En el fuero común, se cometieron un total de 30,499 homicidios dolosos² con lo que se convirtió en el periodo más sangriento desde que se tiene registro y muestra una tendencia creciente. Este fenómeno ha tenido consecuencias muy concretas y dolorosas para cientos de miles de familias, además de que ha nutrido el miedo colectivo.

Otra de las expresiones de la crisis de derechos humanos que vivimos son las personas desaparecidas; sin embargo, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) no provee

1. Redacción. “Sexenio de Enrique Peña Nieto rompe récord en homicidios, en *Excelsior*, 22 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://bit.ly/2RqKdxQ>

2. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública / Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. *Incidencia delictiva del fuero común 2018. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15*, Centro Nacional de Información, diciembre de 2018. Recuperado de <https://bit.ly/2EOE17s>

una cifra fidedigna. La magnitud del problema es subestimada, pues hay un total de 37,435 personas reportadas como desaparecidas o “no localizadas” (1,170 del fuero federal y 36,265 del fuero común),³ sin considerar a quienes han estado en esta condición y han aparecido muertos o vivos con daños muy severos.

Regiones enteras experimentan una percepción de inseguridad creciente en sus ciudadanos,⁴ como lo muestra la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Resulta evidente que la militarización del país no ha cumplido con regresar la paz sino que ha ahondado la violencia, las graves violaciones a derechos humanos y la confrontación social. Hasta el momento de la redacción de este artículo, ya en 2019, se habían registrado al menos dos incidentes entre militares y civiles en el contexto de la estrategia de combate al robo de hidrocarburos. En ambos casos comunidades “sospechosas” confrontadas con el ejército alegaban ejecuciones extrajudiciales de civiles.⁵

El gobierno de Enrique Peña Nieto terminó de manera pasiva su sexenio: mostró un total desinterés por los casos de violaciones a los derechos humanos o corrupción, que fueron emblemáticos en su periodo. Por su parte, su sucesor, Andrés Manuel López Obrador, tomó en sus manos la agenda pública del país desde el 3 de julio. Formó un gabinete extremadamente plural y hasta podría pensarse que contradictorio. Sus perfiles van desde Alfonso Romo, jefe de gabinete, uno de los empresarios más ricos del país, hasta Adelfo Regino, un abogado

3. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. “Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED”, Gobierno de México. Recuperado de <https://bit.ly/2gAdu86>
4. La percepción de inseguridad de la población de 18 años y más, en las entidades federativas al momento del levantamiento de la encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en la primera quincena de diciembre de 2018; durante ese mes 73.7% de la población de 18 años y más consideró que vivir en su ciudad es inseguro. Este porcentaje representa un cambio significativo respecto a septiembre de 2018 y con respecto a diciembre 2017. Inegi. “Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)”. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/ensu/default.html>
5. Montoya, Juan Ricardo. “Liberan a los soldados en Hidalgo; los presentan al MP”, en *La Jornada*, 13 de enero de 2019. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/01/13/liberan-a-los-soldados-secuestrados-en-hidalgo-3839.html>

indígena muy cercano a algunas organizaciones de derechos humanos. Esta conformación es fruto de las alianzas con sectores empresariales, académicos, de las fuerzas armadas y de cierto sector social. Se ha caracterizado a sí mismo como un gobierno “para ricos y pobres”, lo que tendrá implicaciones en las diferentes políticas públicas que está impulsando.

2. LA PROMESA DE LOS FOROS: ESCUCHAR A LAS VÍCTIMAS Y NUEVAS PROPUESTAS EN SEGURIDAD

Los foros de pacificación organizados por el nuevo gobierno alentaron las expectativas de participación de toda la sociedad, pero muy especialmente de las víctimas, de los familiares de personas desaparecidas, asesinadas o ejecutadas de forma extrajudicial. Se plantearon como un ejercicio inédito que alentó a pensar en un proceso de justicia transicional y en propuestas novedosas que atendieran la crisis de derechos humanos.

Sin embargo, en los hechos se pudo ver una inadecuada metodología de mesas de trabajo que favoreció el desorden y la dispersión. Las víctimas tomaban constantemente la palabra, expresando su sufrimiento, cansancio y frustración ante la inoperancia del sistema de justicia y la falta de voluntad política de los funcionarios. La situación fue tan complicada y los responsables tan omisos, que los foros previstos en Veracruz, Sinaloa, Tamaulipas, Tabasco y Morelos, entre el 9 y el 22 de octubre de 2018, ya no se llevaron a cabo.⁶

Incapaces de responder a las expectativas, los foros se desdibujaron poco a poco, como la promesa del presidente Andrés Manuel López Obrador de que el 1 de diciembre pediría perdón a las víctimas,

6. Durazo, Alfonso. “La cancelación de los Foros Presenciales Escucha para la Pacificación y la Reconciliación Nacional en los estados de Veracruz, Sinaloa, Tabasco, Morelos y Tamaulipas, obedece a la necesidad ya urgente de sistematizar las propuestas recogidas...”, en @AlfonsoDurazo, 7 de octubre de 2018. Recuperado de <https://bit.ly/2VPW86S>

cosa que no sucedió. Fueron una mala señal de cómo se acercarían a quienes se han visto agraviados en estos 12 años por la violencia imperante. También se trató de un pésimo precedente de construcción de acuerdos.

3. LOS 43 ESTUDIANTES DESAPARECIDOS DE LA ESCUELA NORMAL DE AYOTZINAPA

En este contexto desolador, no cabe duda de que el caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, desaparecidos en Iguala, Guerrero, el 14 de septiembre de 2014, es uno de los más emblemáticos. A más de cuatro años, el caso prácticamente no tiene avances.

Resulta muy llamativo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), unos días antes de que terminara el sexenio, se pronunciara por apuntalar en cierto modo la hipótesis de que una parte de los estudiantes fueron incinerados en el basurero de Cocula.⁷ Es importante recordar que la llamada “verdad histórica”,⁸ como se le conoce a esta hipótesis, ha sido ampliamente cuestionada.

El Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) emitió un comunicado al día siguiente del anuncio de la CNDH, en el cual “discrepa profundamente con una parte importante de las formulaciones del ámbito forense contenidas en la Recomendación”⁹ citada.

Por otro lado, una de las promesas de Andrés Manuel López Obrador fue crear una Comisión de la Verdad para el caso. El decreto presidencial se firmó el 3 de diciembre de 2018, con la presencia de la secretaria

7. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Recomendación No. 15vg / 2018. “Caso Iguala”*, Ciudad de México, 28 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://bit.ly/2QxmFly>

8. Castillo García, Gustavo. “Guerreros Unidos asesinó a los 43 normalistas: Murillo”, en *La Jornada*, 28 de enero de 2015. Recuperado de <https://bit.ly/2DTCFui>

9. Equipo Argentino de Antropología Forense. “Comunicado del EAAF sobre información relativa a la investigación forense del basurero de Cocula y río San Juan dada a conocer el día de ayer por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de México”, Ciudad de México, 29 de noviembre de 2018. Recuperado de <http://centroprodh.org.mx/2018/11/29/comunicado-del-eaaf-sobre-la-recomendacion-de-cndh-en-caso-ayotzinapa/>

de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, y el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas.

Si bien, el caso parece haber tenido un avance por el compromiso político del nuevo gobierno, el gran reto es que las acciones trasciendan al caso de los 43 e impulse soluciones y resultados para las miles de personas desaparecidas.

4. APORTES DESDE INSTANCIAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La intervención de instancias internacionales tuvo como resultado importantes recomendaciones en el cierre de 2018 para México. Cabe recordar que el Examen Periódico Universal (EPU) es uno de los mecanismos recientes instaurados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la que los países son revisados por sus pares, en un ejercicio transparente, donde se realizan recomendaciones en derechos humanos. En México, se respondió a este proceso con el ejercicio de articulación de más de 200 organizaciones de la sociedad civil mexicanas agrupadas en torno al #ColectivoEPUMx.

En noviembre pasado, le correspondió a México su tercer ciclo. Destacan las recomendaciones de Alemania, Estados Unidos, Austria, Reino Unido, Costa Rica, Nueva Zelanda y Países Bajos, que versaron sobre la necesidad de la creación de una fiscalía autónoma e independiente; otras muchas fueron por la situación que se vive en torno a las personas desaparecidas, los feminicidios y la situación de las personas defensoras de derechos humanos.

Dentro de las recomendaciones emitidas en este ciclo del EPU, se encuentran: aceptar la competencia del Comité de Desapariciones Forzadas para recibir y considerar comunicaciones individuales; fortalecer la estrategia de seguridad pública para combatir el crimen organizado y eliminar los altos niveles de violencia que continúan afectando a las mujeres y niñas en particular y, por último, fortalecer el mecanismo de protección de personas defensoras.

De la misma forma, en diciembre de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), emitió dos nuevas sentencias al estado mexicano. Ambas están muy relacionadas con el manejo estatal de temas de seguridad y justicia.

El caso de las mujeres de Atenco es reivindicado por once mujeres que fueron víctimas de tortura sexual y se centra en la actuación de las autoridades de seguridad al desarrollar operativos policiales el 3 y 4 de mayo de 2006 en San Salvador Atenco. La sentencia encontró responsable a México de la violencia sexual, violación y tortura. También determinó que los operativos se caracterizaron por el uso de la fuerza de manera indiscriminada y excesiva contra toda persona que los agentes de seguridad asumieron como parte de las manifestaciones. En particular, condena la conducta de las autoridades policiales al momento de detener a las víctimas, por no haber sido ni legítima ni necesaria, pero además por excesiva e inaceptable, así como por la naturaleza sexual y discriminatoria de las agresiones sufridas.

La CIDH también falló contra México en el Caso Alvarado. En su sentencia, encontró al estado mexicano internacionalmente responsable por la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado y Rocío Irene Alvarado Reyes. Un aspecto fundamental es que estos hechos se produjeron en el contexto de la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua y la lucha contra el crimen organizado en México, con la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad.

En este sentido, la corte reafirmó que, como regla general, las tareas de seguridad deben estar asignadas a cuerpos policiales civiles y que cuando excepcionalmente exista participación de fuerzas armadas en tareas de seguridad, debe tratarse de una acción extraordinaria, temporal y subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles. Al profundizar en estos criterios, la corte realiza un aporte fundamental a un debate de actualidad en México.

5. EL DEBATE SOBRE LA GUARDIA NACIONAL

El contexto aquí planteado se ha sumado a otros elementos importantes en el inicio de 2019, para dejar ver la naturaleza compleja del reto al que se enfrenta el nuevo gobierno. La lucha contra el robo de combustible es un buen ejemplo. En este tema, el presidente Andrés Manuel López Obrador declaró que instituciones y empresarios se han visto coludidos con el crimen organizado en detrimento grave del país. La propuesta presidencial ha sido la Guardia Nacional, como una iniciativa híbrida entre el paradigma militar y el policial.

Históricamente, la Red TDT y sus organizaciones parte han denunciado y documentado la inconveniencia de la estrategia militarizada para enfrentar la inseguridad en el país, porque ha significado abusos probados por parte del estado en contra de la población civil, especialmente aquella que tiene posiciones críticas al estado o a los grupos de poder hegemónicos. Precisamente el problema más evidente del nuevo modelo de Guardia Nacional es que los componentes de esta propuesta son muy similares a las estrategias que se han utilizado en los dos sexenios anteriores. El bajo nivel de certificación de confianza de las policías no debe constituirse en un pretexto para conformar nuevas estrategias que fortalezcan a estas.

La conversación sobre el tema ha evolucionado desde afirmar inicialmente que la Guardia Nacional no sería una propuesta del nuevo gobierno, a volverla a proponer con un mando militar pleno que además se incorporaba en la Constitución, con un matiz que lo limitaba a cinco años. Después de despertar críticas muy fuertes por parte de sectores importantes de la sociedad que se habían articulado contra la Ley de Seguridad Interior, se abrieron una serie de audiencias realizadas entre el 8 y 12 de enero de 2019. En ellas, los legisladores tuvieron la oportunidad de escuchar múltiples puntos de vista y ahí mismo, el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, anunció que se abandonaba la idea de este mando militar y se incorporaba a esta fuerza en la recién creada secretaría a su cargo.

Es importante destacar que en la raíz del problema de la violencia y la inseguridad actuales se encuentran equivocadas decisiones de estado, tomadas al más alto nivel, y que no pueden ni deben quedar en la impunidad.

El mismo caso Alvarado, citado arriba, permitió que la CIDH recordara la necesidad de “que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos”.¹⁰ En este sentido, es contundente escuchar la voz de las víctimas. María José Alvarado recuerda: “La noche del 29 de diciembre de 2009 el ejército llegó por ellos. Se los llevaron a la fuerza, sin ninguna explicación y no los hemos vuelto a ver”.¹¹

Múltiples organismos y procedimientos especiales de la ONU coinciden en señalar en que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contraria a determinados principios del estado de derecho, tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, coinciden en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.

Así, una de las principales preocupaciones que nos despierta el modelo de Guardia Nacional propuesto es que, precisamente, entra en contradicción con otros esfuerzos del estado mexicano para garantizar el acceso a la justicia, como lo es la nueva Fiscalía General de la República. Este riesgo queda claramente ejemplificado en la propuesta de

10. Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Bulacio vs. Argentina, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 18 de septiembre de 2003. Serie C, No. 100, párr. 124, y Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Supra, párr. 240. Serie C, No. 370, párr. 178”, citados en Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo de Reparaciones y costas). Recuperado de <https://bit.ly/2UY2Giz>

11. Rojas, Ana Gabriela. “El dramático ‘caso Alvarado’ que llevó a la CorteIDH a juzgar por primera vez a México por desapariciones forzadas”, en *BBC Mundo*, 27 de abril de 2018. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43921261>

modificación al artículo 21 constitucional, según la cual “tratándose de hechos que puedan ser constitutivos de delitos del orden federal, la Guardia Nacional actuará bajo la Condición Jurídica del Ministerio Público Federal”.

Esta propuesta es muy grave porque, por una parte involucra a personal militar en la investigación de delitos a pesar de las graves violaciones a derechos humanos documentadas en años recientes por el ejército y la marina; pero es aún más preocupante porque debilita estructuralmente el nacimiento de la nueva Fiscalía General de la República al incorporar cuerpos militares en la investigación de delitos, cuando precisamente ese ha sido uno de los principales obstáculos para una impartición de justicia eficaz, al generalizarse la tortura, la fabricación de culpables y el mal manejo de las evidencias.

La pretensión de borrón y cuenta nueva, o “punto final”, además de agravante, representa un riesgo de repetir los mismos errores cometidos hasta ahora. Será una ruta de análisis si el nuevo gobierno está dispuesto a correr este riesgo, pues los discursos pueden estar dirigidos a otros actores, mientras que Andrés Manuel López Obrador ha sido caracterizado por sus votantes como un político que cambiará el acceso a la justicia.

La grave situación que se vive en gran parte del territorio nacional requiere de acciones decididas y contundentes como la sociedad demanda. Pero a partir de nuestra experiencia en el acompañamiento a víctimas y comunidades afectadas por la violencia, sabemos que la reparación de los daños solo es posible a partir de un cambio de enfoque que ponga a la sociedad en el centro de la estrategia y que no anteponga los intereses de ningún sector a la construcción de una solución sensata, verificable y modificable a partir de las evaluaciones que se vayan realizando.

La experiencia misma nos demuestra que no es viable una propuesta unidireccional sino solo las que impliquen la incorporación de diferentes componentes, como la construcción de paz, la ampliación al acceso a la justicia y el apego al artículo primero constitucional. Esto implica

reconocer la excepcionalidad de la situación que, sin embargo, también está contemplada en los estándares internacionales que señalan que las medidas extraordinarias, especialmente las de carácter militar, deben limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna. Esto obedece a que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares responde a una lógica diferente a la de protección y seguridad ciudadana, enfoque que debiera corresponder a las instituciones policiales.

Hoy tenemos la oportunidad de iniciar la historia de nuevo y sentarnos como sociedad a construir un modelo de seguridad y protección ciudadana que nos incluya a todos. La propuesta de las organizaciones de la sociedad civil, en virtud de la complejidad de la situación, es que el diseño de esta estrategia se concrete en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Este documento, al ser una guía programática del ejercicio de gobierno, permite salvaguardar las facultades del estado al no tocar la Constitución y permite que la ciudadanía construya una paz verdadera basada en el ejercicio de los derechos para todas y todos.

6. CONCLUSIONES

El arribo de un nuevo gobierno bajo el signo de la contradicción ha traído intentos inconclusos, como los foros de pacificación, una lucha continua contra los huachicoleros, promesas como la Comisión de la Verdad de los 43 y una apuesta en seguridad con presagios de tormenta.

A pesar de las iniciativas controvertibles, el presidente Andrés Manuel López Obrador cuenta con más apoyo y es evidente que se mantiene la confianza de la ciudadanía para enfrentar retos estructurales que no habían sido afrontados en los sexenios previos por indolencia, incapacidad y falta de voluntad política.

Es fundamental, en este régimen de transición, que el acceso a la verdad para las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, y para la sociedad en su conjunto sea un componente de las políticas públicas. Solo conociendo la verdad de nuestra historia reciente es-

taremos en condiciones de generar alternativas que nos saquen del círculo de violencia e impunidad.

Ante la propuesta de la Guardia Nacional es evidente que tiene que haber un reconocimiento expreso de lo erróneo de la estrategia militar, de las graves violaciones a derechos humanos ocurridas en estos dos sexenios trágicos y de un compromiso claro de investigar las responsabilidades derivadas de ello. Se trata de una tarea que surge desde los anhelos más democráticos que hicieron posible el triunfo del candidato que, por tercera ocasión, contendió por la presidencia de nuestro país.